Policy Brief

LEKCIJE IZ MEĐIMURJA: KORACI DO USPJEŠNE PRIMJENE ZERO WASTE MODELA GOSPODARENJA OTPADOM

Policy brief

Tematska mreža JEDRO
Listopad 2023.

Projekt je sufinancirala Europska unija iz Europskog socijalnog fonda.

Policy Brief

Jedan od gorućih problema modernih društava su rastuće količine otpada i problem učinkovitog gospodarenja otpadom. Gospodarenje otpadom možemo opisati kao „one tehnike i sustave koji osiguravaju odgovarajuće skladištenje, sakupljanje, prijevoz i odlaganje tokova otpada" (Pichtel, 2014: 61). Osim toga, gospodarenje otpadom podrazumijeva „odabir i primjenu odgovarajućih tehnika, tehnologija i upravljačkih programa kako bi se postigli specifični ciljevi gospodarenja otpadom" (Tchobanolous i Kreith, 2002: 8).

U kontekstu javnog upravljanja, gospodarenje komunalnim otpadom predmet je rasprava i dilema oko ekonomske efikasnosti i ekološke prihvatljivosti. „Gospodarenje otpadom postalo je prijeporno područje javnih politika s rastućim tenzijama između industrije i regulatora te između građana i države oko regulatornih politika. To se događa u trenutku kada je krajobraz institucionalnih odnosa, također, predmet velikih promjena" (Davoudi, 2000: 166). Gospodarenje komunalnim otpadom tradicionalno je odgovornost lokalnih vlasti koje preuzimaju brigu o učinkovitom obliku sakupljanja i odlaganja otpada. U ranom periodu gospodarenja otpadom, otpad se nije promatrao kao vrijedan resurs već su lokalne vlasti bile usmjerene na prikupljanje i spaljivanje otpada. Ovaj pristup otpadu ostaje dominantan sve do devedesetih godina prošlog stoljeća kada se počinje promišljati o štetnosti spaljivanja otpada te o alternativnim načinima gospodarenja otpadom. Novi diskurs u gospodarenju otpadom proizlazi iz hijerarhije otpada u kojoj je odlaganje i spaljivanje otpada najmanje poželjan oblik gospodarenja otpadom. U tom razdoblju otpad prestaje biti samo otpad već postaje važan resurs, a naglasak se stavlja na ponovnu uporabu otpada te na recikliranje.

Gospodarenje otpadom postaje sve važnija tema u javnom diskursu te se ulažu veliki napori u razvijanje učinkovitih sustava gospodarenja otpadom. „Prema tome, planiranje i implementacija sustava gospodarenja krutim komunalnim otpadom ključni su za održivi razvoj urbanih područja. Sakupljanje, recikliranje, obrada i odlaganje kontinuirano rastućih količina krutog otpada značajni su izazovi za lokalne vlasti" (Hadžić i dr, 2017: 1286).

Od sedamdesetih godina prošlog stoljeća dominantnu ulogu lokalnih vlasti počinju obnašati privatni akteri kojima lokale vlasti prepuštaju svoju ulogu u zbrinjavanju otpada. Tek će nekoliko desetljeća kasnije doći do uvida u probleme koji se stvaraju prepuštanjem sektora gospodarenja otpadom tržištu. Razvijat će se novi modeli od kojih će neki naglašavati ulogu građana u gospodarenju otpadom, a neki od modela inzistirat će na vraćanju dominantne uloge lokalnim vlastima. Bulkeley i Watson (2007) razvijaju četiri modela gospodarenja otpadom kojima ilustriraju kompleksnost procesa i svakodnevne prakse gospodarenja otpadom:

1. Model odlaganja – fokus je na prikupljanju i odlaganju otpada, a ne na važnosti hijerarhije gospodarenja otpadom. U početku primjene modela za sustav su bile odgovorne lokalne vlasti, a najviše se vodilo računa o ekonomskoj efikasnosti i najučinkovitijem načinu prikupljanja i odlaganja otpada. Upravljačke tehnologije su primarno infrastrukturne (npr. kante za otpad i zemljište za odlaganje otpada), a uloga građana se svodi na plaćanje usluge odvoza. Sedamdesetih godina prošlog stoljeća model se sve više suočava s kritikama učinkovitosti javnog sektora pa prerasta u model odlaganja s dominantnom ulogom privatnih aktera. I dalje je dominantna tehnologija odlaganje, a recikliranje ne zauzima važno mjesto u gospodarenju

Iako su devedesetih godina lokalne vlasti počele u ovaj model uključivati koncept recikliranja, privatni pružatelji usluga nisu bili uspješni u provođenju.

2. Model odvraćanja – nastao je krajem devedesetih godina prošlog stoljeća primjenom direktiva Vijeća EU, a glavni cilj je odvraćanje od odlaganja putem recikliranja, tj. temelji se na konceptu hijerarhije gospodarenja otpadom. Model uključuje korištenje zelenih otoka, reciklažnih dvorišta i drugih rješenja s ciljem povećanja količina odvojeno prikupljenog otpada. U praksi su se javile dvije vrste problema – pojedine lokalne vlasti nisu imale financijske i druge kapacitete za primjenu modela, a u nekim slučajevima gdje je model implementiran, javljao se problem uključivanja građana u procese te su količine otpada nastavljale rasti usprkos adekvatnoj infrastrukturi i organiziranom sustavu.

3. Model ekološke učinkovitosti – javlja se kao posljedica neuspješnosti modela odvraćanja za uključenje građana u procese gospodarenja otpadom. Temeljne upravljačke tehnologije ekološki učinkovitog modela uključuju recikliranje, kompostiranje, prikupljanje otpada na kućnom pragu, koje su preuzete iz modela odvraćanja te su njima dodane nove, poput, deliberacije, stvaranja partnerstva, edukacijskih kampanja i konzultacija. Glavnu ulogu ima lokalna vlast, ali važnu poziciju zauzimaju i privatne tvrtke i građani, u vidu stručnih i iskustvenih uvida kroz konzultacije i partnerstva.

4. Model „otpad kao resurs“, odnosno Zero Waste model – za razliku od gornjih modela proizlazi iz bottom-up pristupa upravljanju javnim uslugama, a temelji se na ideji kako otpad predstavlja važan resurs. Ovaj model sa svojim fokusom na zajednicu predstavlja alternativu ostalim modelima jer nastaje kao rezultat suradnje između članova zajednice i organizacija civilnog društva. Upravljačke tehnologije temelje se na alternativnim suradničkim aranžmanima za gospodarenje otpadom poput zajedničkog prikupljanja i razvrstavanja otpada, banke odjeće, zajedničke grupe za kompostiranje.

Zero Waste model gospodarenja otpadom podrazumijeva multidisciplinaran pristup koji teži očuvanju svih resursa odgovornom proizvodnjom, potrošnjom, ponovnom uporabom i oporabom proizvoda, ambalaže i materijala bez spaljivanja i ispuštanja u zemlju, vodu ili zrak koji ugrožavaju okoliš ili živote ljudi.

Tijekom tri godine provedbe projekta „JEDRO – Javne politike za održivi društveni razvoj: voda, energetika, otpad“ tematska mreža JEDRO istraživala je prakse gospodarenja otpadom u općinama i gradovima u Hrvatskoj. Za analizu uspješnosti primjene Zero Waste modela poslužila je regija Donjeg Međimurja koja obuhvaća 14 jedinica lokalne samouprave u kojima uslugu gospodarenja otpadom pruža Gradsko komunalno poduzeće PRE-KOM d.o.o. za obavljanje komunalnih djelatnosti.

PREPORUKE

Djelomično modificiranom klasifikacijom elemenata upravljanja otpadom koju su ponudili Bulkeley, Watson i Hudson (2007) detektirano je pet ključnih elemenata na kojima se temelji Zero Waste model. S obzirom kako je Zero Waste model već uspješno primijenjen u regiji donjeg Međimurja, tematska mreža JEDRO izradila je preporuke temeljem ovog primjera dobre prakse, prema kojima je model moguće implementirati i u ostalim jedinicama lokalne samouprave u Hrvatskoj:

1) Jasno postavljeni ciljevi lokalnih strateških dokumenata i planova gospodarenja otpadom

Kako bi se postigao ključni cilj Zero Waste modela gospodarenja otpadom, a to je unaprjeđenje kvalitete života građana (koji podrazumijeva čišća naselja, cijenu usklađenu s kvalitetom javne usluge i zadovoljstvo građana uslugom), potrebno je uspostaviti efektivan sustav. To će biti moguće prvenstveno uz poticanje hijerarhije gospodarenja otpadom kroz prevenciju nastanka, uspostavu sustava ponovne uporabe, reciklažu te kompostiranje. Nadalje, uspostava održivog sustava uključuje i omogućavanje pravilnog odlaganja, osiguravanje poticaja za ulaganja u infrastrukturu, primjenu suvremenih i ekološki prihvatljivih tehnologija za sortiranje otpada i stabilnost poslovanja komunalnih poduzeća. Jedan od jasno postavljenih ciljeva javnih politika trebaju biti i povećanje stope recikliranog otpada i smanjenje količine miješanog komunalnog otpada – vidljivi kroz mjerljive rezultate održivog gospodarenja otpadom. Dugoročan utjecaj na održiv sustav bit će posljedično ostvaren smanjenjem utjecaja otpada na okoliš, poboljšanjem učinkovitosti korištenja resursa i osiguravanjem gospodarskih uvjeta za veću primjenu oporabe otpada.

2) Međusektorska mreža aktivnih dionika (EU, MINGOR, lokalna samouprava, pružatelji komunalne usluge, nevladin sektor, građani) u efikasnom i održivom sustavu gospodarenja otpadom

Zero Waste Model podrazumijeva i aktivnu međusektorsku mrežu dionika koja zajedničkim djelovanjem dijeli odgovornost za održivo upravljanje otpadom u okviru jedinice lokalne samouprave. Dakako, hijerarhija odgovornosti nadilazi lokalnu razinu kroz stvaranje pogodnih uvjeta za poboljšanje upravljanja otpadom na lokalnoj razini na sljedeći način: Europska Unija propisuje hijerarhiju gospodarenja otpadom koja se prenosi na državnu razinu. Ista je zadužena za izradu i pružanje okvira, ali nema značajnu ulogu u razvoju lokalnih planova za gospodarenje otpadom. Vlada i nadležno Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja te Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost također prema EU regulativama prilagođavaju ciljeve i osiguravaju financijska sredstva kako bi se EU norme i ciljevi postigli u zadanim kvantitativnim i kvalitativnim okvirima i rokovima. To omogućuje veću razinu autonomnosti, ali i puno veću razinu odgovornosti JLS (i JRS prema novom zakonu) koja: upravlja sustavom gospodarenja otpadom, sufinancira infrastrukturu za prikupljanje, odvajanje i ponovnu upotrebu otpada, pronalazi izvore za sufinanciranje iste, kreira policy dokumente na lokalnoj razini i inicira suradnju s ostalim akterima: komunalnim poduzećem/ima koje pruža uslugu javnog prikupljanja i zbrinjavanja otpada u određenoj JLS, nevladinim organizacijama angažiranim u području zaštite okoliša, održivog gospodarenja otpadom i održivog korištenja resursa (koja ujedno može biti inicijator policy promjena kao predstavnik građanskog sektora) te ostalim građanskim inicijativama i samim građanima.

3) Uspostavljeni suradnički odnosi među svim dionicima iz međusektorske mreže

Dionička struktura treba biti jasno podijeljena prema razini odgovornosti s uspostavljenim i usmjereno vođenim (prema spomenutoj hijerarhiji odgovornosti) suradničkim odnosima. Odgovornost uvjetuje različite uloge pojedinih razina vlasti. Vlada Republike Hrvatske određuje

zakonodavni okvir. Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja putem Fonda za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost sufinancira sustav, a za financiranje projekata nabavke opreme, uspostave učinkovitog sustava, edukacije i informiranje građana osigurana su sredstva iz različitih EU i nacionalnih programa financiranja. Cijelim sustavom upravlja lokalna vlast. Lokalna vlast također može oformiti i savjetodavno vijeće na razini grada ili općine koje ima ključnu funkciju u poticanju suradnje i daje prijedloge za daljnja poboljšanja sustava gospodarenja otpadom, To je vijeće koncipirano na međusektorskom načelu, uključuje politički sektor, nevladin sektor, predstavnike građanskih inicijativa, predstavnike obrazovnih institucija, voditelje komunalnih poduzeća. U ovakvoj dioničkoj strukturi lokalno komunalno poduzeće poduzima korake s ciljem uključenja nevladinog sektora u procese odlučivanja na lokalnoj razini budući da je nevladin sektor vrlo značajan savjetodavni dionik u procesima kreiranja planova gospodarenja otpadom. Također je vrlo značajna međumunicipalna suradnja, odnosno umrežavanje manjih susjednih JLS koje nisu dovoljno kapacitirane za upravljanje sustavom i pribavljanje sredstava za podizanje kvalitete sustava gospodarenja otpadom.

4) Primjena modernih i participativnih instrumenata javnih politika i upravljačkih alata

Za ostvarivanje ciljeva uspješnog upravljanja otpadom u gradovima i općinama u Hrvatskoj nužna je primjena modernih instrumenata i upravljačkih alata koji su temeljeni na načelu participativnosti. Instrumenti i alati se mogu podijeliti u 2 kategorije: usmjereni na sadržaj i usmjereni na proces upravljana sustavom gospodarenja otpadom. Instrumenti usmjereni na sadržaj su primjerice informiranje građana i šire javnosti o sustavu gospodarenja otpadom; organizacija održive i moderne infrastrukture i tehnologija (sortirnica, kompostana, bioplinskih postrojenja, uspostava centara za ponovnu upotrebu, reciklažnih dvorišta, čipiranih spremnika za otpad); financijski poticaji; regulacija planova i pravila kojima se uspostavlja sustav gospodarenja otpadom (npr. penali). S druge strane, alati usmjereni na proces su: zajedničko i participativno odlučivanje svih dionika uključenih u strukturu upravljanja sustavom gospodarenja otpadom u određenom gradu/općini; koordinacija provedbe i organizacija prikupljanja otpada; osiguranje kvalitete usluge; osiguranje financiranja za projekte podizanja kvalitete sustava; promoviranje javne politike - osiguranje javne podrške za provedbu politike; uspostava partnerskih vijeća;nadzor i istraživanje, odnosno definiranje očekivanih ishoda, studije uspjeha pilot programa.

5) Jedinstvena aktivna uloga građana

U okviru Zero Waste modela upravljanja otpadom, građani su aktivni korisnici istoga modela ali ujedno i njegovi kreatori i sudionici u procesima predlaganja načina organizacije i poboljšanja sustava te procesima odlučivanja. Ovaj model podrazumijeva i stalno educiranje i informiranje građana koji posljedično odgovorno odvajaju otpad ali i koriste pogodnosti koje im sustav nudi (različiti oblici poticaja za primjerice kućno kompostiranje). Uloga edukatora građana u sustavu pridodaje se prije svega nevladinim organizacijama s obzirom na njihovu razinu znanja i kompetencije, a edukacije organizira jedinica lokalne samouprave koja ujedno i sudjeluje i prati edukativne i informativne tribine, predavanja, okrugle stolove.

Tematska mreža JEDRO

Web: https://jedro.zelena-akcija.hr/

Kontakt: mrezajedro@googlegroups.com

Policy Brief

Policy brief
Lekcije iz Međimurja: Koraci do uspješne primjene Zero Waste modela gospodarenja otpadom

Autori:
Mislav Barić, Jasmina Čolić, Bernard Ivčić, Marko Košak, Ivan Miković

Tematska mreža JEDRO
Web: https://jedro.zelena-akcija.hr/
Kontakt: mrezajedro@googlegroups.com

Za više o EU fondovima: www.esf.hr i www.strukturnifondovi.hr

Projekt je sufinancirala Europska unija iz Europskog socijalnog fonda.

Ova publikacija nastala je u okviru projekta "JEDRO - Javne politike za održivi društveni razvoj: voda, energetika, otpad" koji sufinancira Europska unija sredstvima Europskog socijalnog fonda (broj ugovora: UP.04.2.1.06.0033). Projekt je sufinanciran sredstvima Europske unije iz Europskog socijalnog fonda (85%) i sredstvima Državnog proračuna RH (15%). Ukupna vrijednost projekta iznosi 469.083,4 eura po fiksnom tečaju konverzije koji iznosi 7,53450 kuna za 1 euro, a razdoblje provedbe projekta je od 29. listopada 2020. do 29. listopada 2023.